

Norbert Berthold, Andreas Müller

Regionale Disparitäten in Deutschland – Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen?

Das aus dem Grundgesetz abgeleitete Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in ganz Deutschland stellt eine wichtige Rechtfertigung für bundespolitische Aktivitäten dar. Die Schwerpunkte dieser Aktivitäten bilden bundeseinheitliche Regelungen und die interregionale Umverteilung von Finanzmitteln. Doch spätestens seit Mitte der neunziger Jahre haben sich die nach wie vor erheblichen regionalen Disparitäten nicht mehr wesentlich verringert. Es stellt sich die Frage, was den Konvergenzprozess behindert und wie er wieder angestoßen werden kann.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellt für den Bund besonders seit der deutschen Wiedervereinigung eine große Herausforderung dar. Durch bundesweit einheitliche Regelungen, ein zentral organisiertes Sozialversicherungssystem, Bundeshilfen und Bundesergänzungszuweisungen sowie den Länderfinanzausgleich konnte zwar eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit einem vergleichbaren Niveau an öffentlichen Leistungen sichergestellt werden. Dennoch ist eine anhaltend hohe Abwanderung aus den neuen Bundesländern zu beobachten. Bevorzugte Ziele der Binnenmigration sind die beiden süddeutschen Länder Baden-Württemberg und Bayern sowie Hamburg. Die Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010“¹ nimmt die Wanderungsentscheidungen der Bürger zum Ausgangspunkt dafür, welche Größen die Lebensqualität in einem Land entscheidend beeinflussen. Am wichtigsten für die Attraktivität eines Standorts sind demnach gute Einkommens- und Beschäftigungschancen sowie ein geringes Armutsrisiko und eine hohe innere Sicherheit. Im Folgenden wird gezeigt, dass sich die so verstandenen Lebensverhältnisse zwischen den Bundesländern seit Mitte der neunziger Jahre kaum noch annähern. Darüber hinaus werden die Hauptprobleme im Aufholprozess von weniger erfolgreichen Bundesländern identifiziert und entsprechende Reformvorschläge dargelegt.

Die Entwicklung der regionalen Disparitäten

Im Rahmen der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010“² wird die Lebens- und Standortqualität anhand der Einkommens- und Beschäftigungs-

chancen sowie der Sicherheitslage in den Bundesländern verglichen. Die entsprechenden Bereiche „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ setzen sich aus jeweils zwei Zielgrößen zusammen, die mit einer Gewichtung von 1:1 aggregiert werden. Im erstgenannten Bereich werden Wohlstand und Dynamik eines Bundeslandes durch das BIP pro Kopf und das Wirtschaftswachstum gemessen; die Beschäftigungssituation wird durch die offene und verdeckte³ Arbeitslosenquote sowie die Erwerbstätigenquote⁴ erfasst; im Bereich „Sicherheit“ wird zum einen die soziale Sicherheit durch den Bevölkerungsanteil derjenigen gemessen, die auf staatliche Transfers wie Arbeitslosengeld II, Grundsicherung oder Sozialhilfe angewiesen sind, um das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen.⁵ Zum anderen wird die innere Sicherheit anhand der nicht aufgeklärten Straftaten je 100 Einwohner erfasst. Die drei Zielgrößenbereiche vermitteln einen guten Eindruck von den Lebensverhältnissen in den Bundesländern sowie von dem Ausmaß der regionalen Unterschiede.

Für den Vergleich von regionalen Disparitäten zwischen verschiedenen Staaten oder im Zeitablauf stehen grundsätzlich mehrere Indikatoren zur Verfügung: die Standardabweichung, der Herfindahl-Index, der Gini-Koeffizient sowie der Variationskoeffizient. Die Standardabweichung hat den Nachteil, dass bei hohen numerischen Werten der Ausgangsdaten auch die Standardabweichung groß ausfällt. Der Indikator ist daher weniger gut für Länderver-

1 Vgl. N. Berthold, N. Kosturkova, A. Müller: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2010.

2 Ebenda.

3 Die verdeckte Arbeitslosigkeit erfasst Personen, die nicht auf dem regulären Arbeitsmarkt beschäftigt sind, sondern beispielsweise an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilnehmen. Ebenfalls berücksichtigt wird die durch Kurzarbeit verdeckte Unterbeschäftigung.

4 Die Erwerbstätigenquote setzt die in einem Bundesland beschäftigten Personen ins Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre).

5 Die soziale Sicherheit misst das Risiko, in einem Bundesland von staatlichen Transfers abhängig zu werden.

Prof. Dr. Norbert Berthold ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg.

Andreas Müller ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

gleiche geeignet. Ähnliches gilt auch für den Herfindahl-Index, der sensibel auf die Anzahl der betrachteten Regionen innerhalb der zu vergleichenden Länder reagiert. Diese Probleme treten sowohl beim normierten Gini-Koeffizienten als auch beim Variationskoeffizienten nicht auf, weshalb z.B. die OECD beide Indikatoren für Ländervergleiche nutzt.⁶ Im Folgenden wird der gewichtete Variationskoeffizient nach Williamson⁷ verwendet, um die regionale Streuung in den drei Bereichen „Einkommen“, „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ zu ermitteln. Dabei wird für die Bereiche „Beschäftigung“ und „Sicherheit“ jeweils ein aggregierter Variationskoeffizient berechnet. Die Aggregation erfolgt analog zur Studie mit einer Gewichtung von 1:1, d.h., dass die Streuung bei der Erwerbstätigenquote und der Arbeitslosenquote (offen und verdeckt) jeweils mit einem Anteil von 50% in die Streuung des Bereichs „Beschäftigung“ eingeht. Analog wird die Streuung der Zielgrößen innere Sicherheit und soziale Sicherheit zur Streuung des Bereichs „Sicherheit“ aggregiert. Im Bereich „Einkommen“ fließt lediglich der gewichtete Variationskoeffizient für das BIP pro Kopf ein. Der Grund hierfür ist, dass die Zielgröße Wirtschaftswachstum, die in der Studie einen Eindruck von der Dynamik der Bundesländer vermitteln soll, bei der Betrachtung des BIP pro Kopf im Zeitablauf bereits implizit enthalten ist.

Exemplarisch ist hier die Formel des gewichteten Variationskoeffizienten (V_g) für das BIP pro Kopf dargestellt:

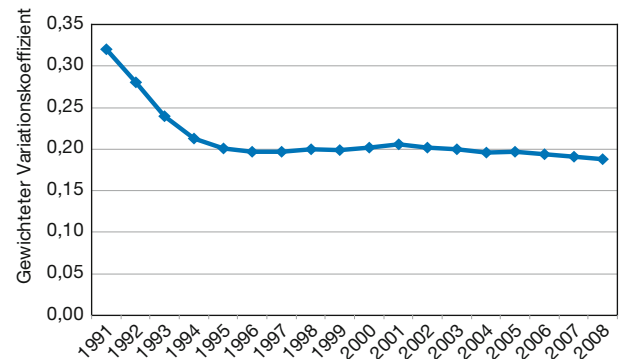
$$V_g = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{p_i}{P} (y_i - Y)^2}}{Y}$$

wobei in der obigen Gleichung y_i das BIP pro Kopf des Bundeslandes i , Y das nationale BIP pro Kopf, p_i die Bevölkerung des Bundeslandes i , P die Bevölkerung Deutschlands und n die Zahl der Bundesländer ist. Analog werden

6 Vgl. C. Lessmann: Regionale Disparitäten in Deutschland und aus-
gesuchten OECD-Staaten im Vergleich, in: ifo Dresden berichtet,
3/2005, S. 25-33.

7 Vgl. J. G. Williamson: Regional Inequality and the Process of National
Development: A Description of the Patterns, in: Economic Develop-
ment and Cultural Change, Jg. 13 (1965), Nr. 4, 2, S. 11.

Abbildung 1
Regionale Disparitäten im Bereich „Einkommen“
BIP pro Kopf



Quellen: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder sowie eigene Berechnungen.

die Variationskoeffizienten für die restlichen benötigten Zielgrößen berechnet. Dabei werden die Variationskoeffizienten des Anteils der nicht aufgeklärten Straftaten je Einwohner sowie des Transferempfängeranteils ebenfalls mit dem Bevölkerungsanteil jedes Bundeslandes gewichtet. Die Variationskoeffizienten der Arbeitslosenquote (offen und verdeckt) bzw. der Erwerbstätigenquote werden mit dem Anteil jedes Bundeslandes an den abhängigen zivilen Erwerbspersonen bzw. mit dem Anteil jedes Bundeslandes an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65 Jahre) gewichtet.⁸ Die Gewichtung ist deshalb sinnvoll, weil sich die Bundesländer in Bevölkerungszahl, Erwerbspersonen etc. stark unterscheiden. Ein ungewichteter Variationskoeffizient würde diese Unterschiede nicht berücksichtigen. Je höher der gewichtete Variationskoeffizient, desto größer sind die regionalen Disparitäten.⁹

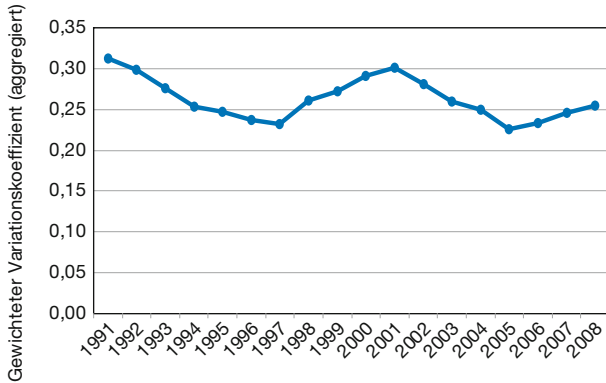
Bereich „Einkommen“

Wie Abbildung 1 zeigt, haben sich die Unterschiede zwischen den Bundesländern beim BIP pro Kopf in den ersten fünf Jahren nach der Wiedervereinigung deutlich verringert. Diese konvergente Entwicklung war vor allem auf den anfänglich schnellen Transformationsprozess der ostdeutschen Wirtschaft zurückzuführen. Ein entscheidender Vorteil der neuen Bundesländer im Vergleich zu anderen osteuropäischen Transformationsländern war dabei, dass für private Wirtschaftssubjekte sofort nach der Wiedervereinigung Rechtssicherheit bestand. Durch die Übernahme des westdeutschen Rechtssystems blieb

8 Vgl. OECD: Employment Outlook 2005, Paris.

9 Vgl. J. G. Williamson, a.a.O., S. 1-84.

Abbildung 2
Regionale Disparitäten im Bereich „Beschäftigung“
 Erwerbstätigenquote und (offene und verdeckte) Arbeitslosenquote



Quellen: Bundesagentur für Arbeit: Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen.

den neuen Ländern ein langer und beschwerlicher Weg der schrittweisen Anpassung des rechtlichen Rahmens an die Anforderungen der Marktwirtschaft erspart.¹⁰ Doch seit Mitte der 90er Jahre ist der Konvergenzprozess entgegen den Vorhersagen der neoklassischen Theorie beinahe zum Erliegen gekommen. Die regionalen Unterschiede sind jedoch nach wie vor enorm. So betrug das BIP pro Kopf der ostdeutschen Länder (inklusive Berlin) im Jahr 2008 nur rund 70% des westdeutschen BIP pro Kopf. Theoretisch müssten ärmere Regionen aufgrund von abnehmenden Grenzerträgen des Kapitals schneller als reiche Regionen wachsen. In offenen Gebietskörperschaften wie den Bundesländern müsste dieser Effekt durch einen interregionalen Faktorausgleich sogar noch verstärkt werden.¹¹ Die Ursachen für den stockenden Konvergenzprozess werden weiter unten erläutert.

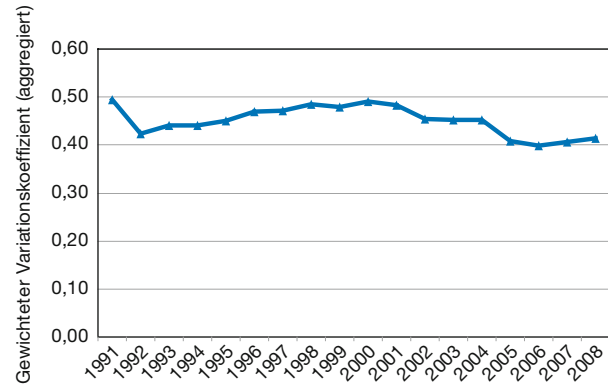
Bereich „Beschäftigung“

In Abbildung 2 fällt vor allem auf, dass die regionalen Unterschiede in Phasen, in denen sich die gesamtdeutsche Beschäftigungssituation verbesserte – von 1997 bis 2001 sowie von 2005 bis 2008 – zugenommen haben. Eine wesentliche Ursache hierfür ist, dass die Beschäftigung in stark exportorientierten Bundesländern wie Baden-Württemberg und Bayern tendenziell stärker auf konjunkturelle Schwankungen reagiert. Da Bundesländer mit ausgeprägten internationalen Handelsbeziehungen im Allge-

10 Vgl. H.-W. Sinn: Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder, in: ifo Schnelldienst, 53. Jg. (2000), Nr. 26-27, S. 10-22.

11 Vgl. R. J. Barro, X. Sala-i-Martin: Economic Growth and Convergence across the United States, NBER Working Paper, Nr. 3419, 1990.

Abbildung 3
Regionale Disparitäten im Bereich „Sicherheit“
 innere und soziale Sicherheit



Quellen: Bundesagentur für Arbeit: Polizeiliche Kriminalstatistik, Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen.

meinen eine bessere Beschäftigungssituation aufweisen, sinken die regionalen Disparitäten in konjunkturellen Schwächephasen und steigen im Aufschwung. Über den gesamten beobachteten Zeitraum lässt sich jedoch nur ein relativ schwacher Trend zur Angleichung der Beschäftigungssituation erkennen, was im Hinblick auf die nach zwei Jahrzehnten immer noch bestehenden enormen Unterschiede im Bereich „Beschäftigung“ wenig ermutigend ist. So erstrecken sich die Werte der Erwerbstätigenquote unter den Flächenländern von 80% in Bayern bis 61% in Brandenburg (2008). Die offene und verdeckte Arbeitslosenquote war im selben Jahr in Baden-Württemberg mit 5,2% am niedrigsten, während sie in Mecklenburg-Vorpommern 19,1% betrug.

Bereich „Sicherheit“

Gemessen am gewichteten Variationskoeffizienten sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern im Bereich „Sicherheit“ am größten (vgl. Abbildung 3). Dies geht in etwa zu gleichen Teilen auf die Disparitäten bei der inneren und der sozialen Sicherheit zurück. So liegt der Transferempfängeranteil in Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt mehr als dreimal so hoch wie in Baden-Württemberg oder Bayern. Bei der inneren Sicherheit schneiden vor allem die Stadtstaaten mit 7 bis 8 nicht aufgeklärten Straftaten je Einwohner relativ schlecht ab. Doch auch unter den Flächenländern gibt es große Unterschiede. So gelingt es Bayern mit 1,8 nicht aufgeklärten Straftaten je Einwohner deutlich besser als Schleswig-Holstein (4,4), die innere Sicherheit zu gewährleisten.¹²

12 Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 2008.

Trotz dieser enormen regionalen Disparitäten kann über den gesamten Zeitraum allenfalls eine leicht konvergente Entwicklung beobachtet werden.

Was bremst den Konvergenzprozess?

Wie erfolgreich sich die Bundesländer entwickeln, hängt zu einem großen Teil von ihren politischen Anstrengungen ab. Selbst im kooperativen Föderalismus deutscher Prägung verbleiben den Bundesländern noch Spielräume, um Standortattraktivität und Lebensqualität positiv (oder negativ) zu beeinflussen. In der Studie „Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010“ werden die für den Erfolg relevanten Wirkungsfaktoren mithilfe von ökonomischen Berechnungen ermittelt. Diese Erfolgsfaktoren sind durch die Bundesländer direkt oder indirekt beeinflussbar und können im Wesentlichen fünf Politikfeldern zugeordnet werden: Der Forschungs- und Bildungspolitik, der Wirtschafts- und Ordnungspolitik, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, der Finanzpolitik sowie der Struktur- und Verkehrsinfrastrukturpolitik (vgl. Tabelle).

Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Untersuchungen weisen darauf hin, dass sich ein Konvergenzprozess zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Regionen einstellen müsste, wenn die Regionen über umfangreiche Politikspielräume verfügen. So haben Regionen mit geringerem Wohlstand und schlechterer Beschäftigungssituation in der Regel höhere Anreize, ihre Handlungsspielräume auszuschöpfen, um gute Bedingungen für den knappen Faktor Kapital herzustellen. Reichere Regionen leisten sich dagegen tendenziell mehr Bürokratie und Staatskonsum. Sofern die Anreize von Regierungen wirtschaftlich schwächerer Regionen nicht verzerrt sind, sollten sich Kapitalausstattung, Arbeitsproduktivität und Wohlstand daher angleichen. Die durch Neuansiedlungen und Neugründungen von Unternehmen geschaffenen Arbeitsplätze verbessern zudem die Beschäftigungssituation in ärmeren Regionen.¹³ Bessere (legale) Einkommens- und Beschäftigungschancen wirken darüber hinaus positiv auf die soziale und innere Sicherheit, insbesondere dann, wenn die soziale Mobilität dadurch erhöht wird.¹⁴ Der zwischen den Bundesländern nahezu zum Erliegen gekommene Konvergenzprozess lässt darauf schließen, dass wirtschaftlich schwächere Länder zu geringe Handlungsspielräume und/oder Anreize haben, um die notwendigen Anpassungen vorzu-

13 Vgl. R. I. McKinnon: Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union, in: M. I. Blejer, T. Ter-Minassian (Hrsg.): Macroeconomic Dimensions of Public Finance – Essays in Honour of Vito Tanzi, London 1997, S. 73-93; R. J. Barro, X. Sala-i-Martin: Convergence across States and Regions, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1991, S. 107-181.

14 Vgl. N. Berthold, N. Kosturkova, A. Müller, a.a.O.

Die politischen Schlüsselfelder der Bundesländer

Wirkungsfaktoren	Zielgrößen im Bereich (Wirkungsrichtung)		
	Einkommen	Beschäftigung	Sicherheit
Forschungs- und Bildungspolitik			
Ausgaben für Hochschulen		(+)	
Absolventen mit Hochschul- und FH-Reife	(+)	(+)	(+)
Professoren im technisch-naturwiss. Bereich	(+)		
Studienanfängerquote	(+)	(+)	
Ausgaben für F&E	(+)		
Ausbildungsstellenrelation		(+)	
Erteilte Unterrichtsstunden je Schüler		(+)	(+)
Wirtschafts- und Ordnungspolitik			
Direktinvestitionen		(+)	
Investitionsquote der Industrie	(+)	(+)	
Insolvenzhäufigkeit		(-)	
Außenhandelsvolumen		(+)	
Welthandelsanteil	(+)		(+)
Selbstständigenquote	(+)		(+)
Verfahrensdauer d. Strafrechtsbarkeit			(-)
Patentanmeldungen	(+)	(+)	(+)
Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik			
Anteil der Teilzeitbeschäftigung	(+)	(+)	(+)
Frauen-Beschäftigungsquote	(+)	(+)	
Verfahrensdauer der Arbeitsgerichtsbarkeit		(-)	(-)
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik		(+)	(+)
Ausgaben für Grundsicherung	(-)	(-)	
Finanzpolitik			
Horizontaler Länderfinanzausgleich	(-)	(-)	
Schuldenstand je Einwohner	(-)		
Zinsausgaben je Einwohner		(-)	
Investitionsausgaben je Einwohner	(+)		
Anteil der kommunalen Einnahmen	(+)		
Öffentliche Beschäftigung je Einwohner	(-)	(+)	(+)
Struktur- und Verkehrsinfrastrukturpolitik			
Autobahnkilometer	(+)		
Verkehrsinfrastruktur	(+)	(+)	(+)
Luftverkehr, beförderte Personen	(+)		
Anteil der Bevölkerung in Großstädten	(+)		(-)
Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor	(-)		(+)
Anteil der Beschäftigten im sekundären Sektor		(+)	

Quelle: N. Berthold, N. Kosturkova, A. Müller: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2010; eigene Darstellung.

nehmen. Die Untersuchung der politischen Schlüsselfelder gibt Aufschluss darüber, was genau den Konvergenzprozess behindert.

Forschungs- und Bildungspolitik

Die Forschungs- und Bildungspolitik ist ein zentrales landespolitisches Betätigungsfeld. Die Bundesländer verfügen hier über umfangreiche Handlungsspielräume und Regelungskompetenzen. In der ökonomischen Untersuchung der Studie wird dieses Politikfeld z.B. durch die Wirkungsfaktoren „Erteilte Unterrichtsstunden je Schüler“, „Ausgaben für Hochschulen“ sowie „Ausgaben für Forschung und Entwicklung“ erfasst. Die Länder können durch ihre Forschungspolitik insbesondere innovativen Unternehmen günstige Rahmenbedingungen bieten. Damit neue und technologisch anspruchsvolle Produktionsverfahren angewendet werden können, werden jedoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigt. Durch ihre Schul- und Hochschulpolitik tragen die Länder einen wesentlichen Teil zum Qualifikationsniveau der Bevölkerung bei. Die Bundesländer beeinflussen somit die Produktivität der Arbeitskräfte und damit auch die Beschäftigung und das BIP pro Kopf. Besonders in diesem Politikfeld müssen sich die Länder dem föderalen Wettbewerb um die besten Lösungen stellen, zumal mit der Föderalismusreform I ihre Kompetenzen in der Bildungspolitik auf eigenes Drängen nochmals erweitert wurden.

Wirtschafts- und Ordnungspolitik

Der ordnungspolitische Rahmen in Deutschland wird im Wesentlichen auf Bundesebene geregelt. Der direkte Einfluss eines einzelnen Bundeslandes ist äußerst begrenzt und beschränkt sich auf die Mitwirkungsmöglichkeiten bei Bundesgesetzen im Bundesrat. Die Länder sind jedoch für die Ausführung der meisten Gesetze sowie für die Landesgerichte verantwortlich. Durch eine effiziente Landesverwaltung können sie versuchen, ihre Attraktivität im Standortwettbewerb zu erhöhen, beispielsweise indem sie konsequent bürokratische Hürden wie etwa lange Genehmigungsverfahren vermeiden. Eine unternehmensfreundliche und serviceorientierte Landesverwaltung kann zudem die Entscheidung von potenziellen Existenzgründern erleichtern, den Schritt in die Selbstständigkeit zu wagen. Eine hohe Selbstständigengquote trägt wiederum zu Wohlstand und Dynamik in einem Land bei. Über die Spielräume, welche den Ländern in diesem Politikfeld zur Verfügung stehen, können sie folglich indirekt eine prosperierende Unternehmensstruktur begünstigen, die sich am Weltmarkt behauptet und durch eine geringe Insolvenzhäufigkeit auszeichnet. Die Verfahrensdauern der Landesgerichte können vor allem durch ihre entsprechende Ausstattung verringert

werden. Im Falle der Strafgerichtsbarkeit kann so die abschreckende Wirkung auf potenzielle Wiederholungs- oder Nachahmungstäter erhöht und damit die innere Sicherheit verbessert werden. Einen größeren Hebel, um den eigenen Erfolg zu steigern, hätten die Bundesländer allerdings, wenn es ihnen möglich wäre, den rechtlichen Rahmen stärker an die regionalspezifischen Gegebenheiten anzupassen. So könnten z.B. wirtschafts- und strukturschwächere Bundesländer ihre Märkte flexibilisieren und auf diese Weise Existenzgründungen, Unternehmertum und Innovationen besser fördern.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Die zentrale Stellschraube auf dem Arbeitsmarkt ist die Lohn- und Tarifpolitik. Sie liegt jedoch in der Hand der Tarifparteien und entzieht sich damit weitgehend dem staatlichen Einfluss. Doch auch die staatliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat einen großen Einfluss darauf, wie flexibel und funktionsfähig Arbeitsmärkte sind. Generöse Lohnersatzleistungen und Sozialtransfers, beschäftigungsfeindliche Arbeitsmarktregelungen und ein hoher Kündigungsschutz sind kontraproduktiv für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit. Allerdings sind die Handlungsspielräume der Bundesländer gerade in diesem wichtigen Politikfeld relativ gering. Auf eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen können die Länder hinwirken, indem sie z.B. die Betreuung von Kleinkindern verbessern. Besonders jene Bundesländer, die eine erhebliche Unterbeschäftigung aufweisen, versuchen mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für etwas Entspannung zu sorgen. Der nahezu zum Erliegen gekommene Konvergenzprozess im Bereich „Beschäftigung“ zeigt jedoch, dass die Möglichkeiten der Bundesländer nicht ausreichen, um auf eine schwierige Beschäftigungssituation entsprechend zu reagieren. So werden die arbeitsmarktrechtlichen Regelungen bundeseinheitlich festgelegt. Auch beim Arbeitslosengeld II haben die Länder kaum Variationsmöglichkeiten. Trotz regional stark variierender Lohnstrukturen wird der Anspruchslohn von Langzeitarbeitslosen durch die bundesweit nahezu einheitlichen Leistungen nach dem SGB II determiniert. Damit wird das Lohnabstandsgebot insbesondere in strukturschwachen Regionen häufig verletzt, sodass sich eine reguläre Vollzeitbeschäftigung in diesen Fällen kaum lohnt.

Finanzpolitik

Im Bereich der Finanzpolitik unterscheiden sich die Bundesländer vor allem darin, wie engagiert sie eine solide und tragfähige Haushaltspolitik verfolgen und sich hierdurch ihre Handlungsfähigkeit z.B. für Investitionen erhalten. Kontraproduktiv wirkt dabei, dass sich insbesondere

kleine Bundesländer in letzter Konsequenz auf einen Bail-out durch den Bund und andere Bundesländer verlassen können. Größere Bundesländer könnten demgegenüber im Falle einer Haushaltsnotlage die Solidargemeinschaft überfordern.¹⁵ So waren es Anfang der 90er Jahre die beiden bevölkerungsmäßig kleinsten Bundesländer Bremen und Saarland, die vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgreich auf Sanierungshilfen geklagt hatten. Die ökonomische Untersuchung der Studie zeigt jedoch, dass sich höhere Landesschulden negativ auf das Wachstum auswirken.¹⁶ Dies ist insbesondere für die bis auf Sachsen hoch verschuldeten neuen Bundesländer problematisch, da sie beim BIP pro Kopf noch deutlich hinter dem westdeutschen Niveau liegen. Die im Rahmen der Föderalismusreform II vereinbarte Schuldenbremse geht an diesem Problem vorbei, da die erwähnten Haftungsfragen im Falle einer Haushaltsnotlage unberücksichtigt geblieben sind. So wird die neue Schuldenbremse wohl dasselbe Schicksal ereilen wie andere Verschuldungsregeln vor ihr, die bei Bedarf von den politischen Entscheidungsträgern ausgesetzt oder aufgeweicht wurden.¹⁷

Auch am Länderfinanzausgleich wurden mit der Reform zum 1. Januar 2005 keine grundlegenden Änderungen vorgenommen. So wurde die hohe Grenzbelastung zusätzlicher Steuereinnahmen bei den Empfängerländern kaum reduziert.¹⁸ Der gegenwärtige Ausgleichsmechanismus behindert die für einen Aufholprozess nötigen Anpassungen in weniger erfolgreichen Regionen, indem die Anreize, für attraktive Investitionsbedingungen zu sorgen, verringert werden. So zeigen empirische Untersuchungen, dass der Länderfinanzausgleich das Wachstum in den Empfängerländern stärker als in den Zahlerländern hemmt und somit einer konvergenten Entwicklung im Wege steht.¹⁹

Die föderalen Finanzbeziehungen sind jedoch nicht nur durch einen nivellierenden Finanzausgleich gekenn-

zeichnet, sondern auch durch eine im internationalen Vergleich relativ geringe Steuerautonomie der Bundesländer.²⁰ Lessmann zeigt mithilfe einer Panel-Analyse für ein Sample von 17 Industrieländern im Zeitraum 1982 bis 2000, dass ein höherer Grad an subnationaler Steuerautonomie förderlich für eine konvergente Entwicklung ist.²¹ Eine Erklärung hierfür ist, dass strukturschwache subnationale Gebietskörperschaften ihre Steuerpolitik einsetzen können, um ihre Standortattraktivität zu erhöhen.

Struktur- und Verkehrsinfrastrukturpolitik

Die regionalen und sektoralen Strukturen unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland teils erheblich. Diese Strukturen ändern sich nur langsam, haben jedoch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Lebensverhältnisse vor Ort. Bundesländer, die eher ländlich geprägt sind, weisen tendenziell eine geringere Kriminalitätsbelastung auf als Länder mit starker urbaner Prägung. Auf der anderen Seite wirkt sich ein hoher Anteil der Bevölkerung in Großstädten positiv auf das Wirtschaftswachstum eines Landes aus. Die Bundesländer können im Rahmen ihrer Verkehrsinfrastrukturpolitik Schwerpunkte für die räumliche Entwicklung setzen. Eine einseitige Förderung bestimmter Strukturen ist allerdings sowohl in räumlicher als auch in sektoraler Hinsicht problematisch, weil die politischen Entscheidungsträger hierfür wissen müssten, welche Unternehmen, Branchen und Regionen in Zukunft erfolgreich sein werden. An der Allwissenheit von politischen Akteuren bestehen jedoch begründete Zweifel.²² Während also der Erfolg solcher Maßnahmen aufgrund der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen keinesfalls garantiert ist, resultieren auf der Finanzierungsseite Verzerrungen durch die Besteuerung von Individuen und Unternehmen. In den letzten Jahren hat die Förderung von Clustern immer mehr Aufmerksamkeit gewonnen. Doch auch diese Aktivitäten sind mit Problemen behaftet. So ergab eine Befragung von Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus ein durchwachsendes Urteil über die staatliche Clusterför-

15 Für eine theoretische Fundierung vgl. E. Crivelli, K. Staal: Size, Spillovers and Soft Budget Constraints, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn 2008/17.

16 Vgl. N. Berthold, N. Kosturkova, A. Müller, a.a.O.

17 Vgl. C. B. Blankart, E. R. Fasten: Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 10 (2009), H. 1, S. 39-59.

18 Vgl. W. Scherf: Grenzbelastungen im Länderfinanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 79 (2007), Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Justus-Liebig-Universität Gießen.

19 Vgl. N. Berthold, S. Drews, E. Thode: Die föderale Ordnung in Deutschland – Motor oder Bremse des wirtschaftlichen Wachstums?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 50 (2001), H. 2, S. 113-140; sowie C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: Weniger Wachstum und Steuererwerb durch den Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg. (2001), H. 1, S. 38-44; Siehe auch C. Baretti, B. Huber, K. Lichtblau: A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, in: International Tax and Public Finance, Vol. 9 (2002), S. 631-649.

20 Vgl. H. Blöchliger, D. King: Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, OECD Economic Studies, Nr. 43, 2006/2. Zwar können die Bundesländer seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I zum 1. September 2006 zumindest über die Grunderwerbsteuersätze autonom entscheiden. Das Aufkommen aus dieser Steuer ist jedoch vergleichsweise gering.

21 Vgl. C. Lessmann: Fiscal Decentralization and Regional Disparity: Evidence from Cross-section and Panel Data, Dresden Discussion Paper in Economics, Nr. 08/09, 2009. In der Untersuchung ist subnationale Steuerautonomie definiert als die Kompetenz subnationaler Gebietskörperschaften, die Bemessungsgrundlage und/oder den Steuersatz autonom zu bestimmen.

22 Vgl. F. A. von Hayek: Die Anmaßung von Wissen, in: W. Kerber (Hrsg.): Neue Freiburger Studien, Tübingen 1996.

derung.²³ Regional- und strukturpolitische Maßnahmen sind daher kein Ersatz für die notwendigen Anpassungen in strukturschwachen Regionen.

Wie können die Bremsen gelöst werden?

Zwar können die Länder im Rahmen der geltenden föderalen Ordnung versuchen, bürokratische Hürden durch eine effiziente Verwaltung zu minimieren sowie eine effiziente Bildungspolitik, eine breit angelegte Grundlagenforschung und ein leistungsfähiges Verkehrsnetz zu gewährleisten. Wie oben erläutert wurde, fehlen den Bundesländern jedoch die nötigen Spielräume in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik. Zudem sind die Anreize der politischen Entscheidungsträger durch weiche Budgetrestriktionen und einen übernivellierenden Finanzausgleich verzerrt. Die Hauptprobleme liegen folglich in den beiden politischen Schlüsselfeldern Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie Finanzpolitik.

Im erstgenannten Bereich müssten den Bundesländern weitergehende Kompetenzen übertragen werden. Eine Minimallösung wäre es, den Ländern ein Abweichungsrecht von den bundeseinheitlichen Arbeitsmarktregelungen einzuräumen. Im Hinblick auf regional unterschiedliche Preisniveaus und Lohnstrukturen empfiehlt sich zudem eine regionale Differenzierung der Arbeitslosengeld-II-Regelsätze, um die Anspruchslöhne von Langzeitarbeitslosen abzusenken und die Arbeitsanreize zu erhöhen.

Im Bereich der Finanzpolitik besteht der größte Reformbedarf.

- Hier müsste erstens die Eigenverantwortung der Bundesländer durch eine glaubhafte No-Bail-out-Klausel sowie eine Regelung darüber, wie eine (geordnete) Insolvenz im Ernstfall aussehen könnte, gestärkt werden.²⁴
- Zweitens müsste der Finanzausgleich so reformiert werden, dass insbesondere Empfängerländer wieder stärkere Anreize bekommen, ihre steuerliche Basis zu verbreitern. Der Übergang zu geringeren Ausgleichssätzen könnte durch zeitlich befristete pauschale Transfers für die Empfängerländer erleichtert werden.²⁵

23 Vgl. N. Berthold, J. Rieger: Clusteraktivitäten der Unternehmen im deutschen Maschinen- und Anlagenbau, IMPULS-Stiftung des VDMA (Hrsg.), Frankfurt und Stuttgart 2010.

24 Vgl. C. B. Blankart, E. R. Fasten, a.a.O., S. 39-59.

25 Für einen entsprechenden Reformvorschlag siehe z.B. B. Huber, K. Lichtblau: Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg. (1998), Nr. 3, S. 142-147.

- Drittens brauchen die Länder auch Möglichkeiten, um ihre Attraktivität durch eine entsprechende Steuerpolitik zu erhöhen. Denkbar wäre beispielsweise ein Zuschlagsrecht der Bundesländer auf Einkommen- und Körperschaftsteuer bei gleichzeitig verringertem bundeseinheitlichen Tarif. In der Kombination mit zeitlich befristeten pauschalen Transfers ergäben sich insbesondere für wirtschaftlich schwächere Bundesländer Möglichkeiten, durch geringere Zuschlagssätze Kapital und Unternehmen anzulocken.²⁶

Fazit

Die deutschen Bundesländer unterscheiden sich teilweise erheblich bezüglich ihrer Wirtschaftskraft, Beschäftigungssituation sowie innerer und sozialer Sicherheit. Im Rahmen der geltenden föderalen Ordnung sollen diese Disparitäten vor allem durch eine interregionale Umverteilung von finanziellen Ressourcen und bundeseinheitliche Regelungen verringert werden. Doch diese Strategie war in den letzten zwei Jahrzehnten wenig erfolgreich.

Der kooperative Föderalismus deutscher Prägung stößt bei solch großen regionalen Unterschieden an die Grenze seiner Funktionsfähigkeit, was sich u.a. in der (schon vor der Krise) relativ stark gestiegenen Verschuldung des Bundes und der meisten Bundesländer äußert. Auch die politischen Entscheidungsträger haben die Notwendigkeit einer Reform der föderalen Ordnung erkannt, kurieren jedoch mit der Schuldenbremse lediglich an den Symptomen. Stattdessen müssten die Eigenverantwortung der Bundesländer gestärkt und ihre autonomen Spielräume im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Steuerpolitik ausgebaut werden. Gleichzeitig gilt es, den Länderfinanzausgleich so zu reformieren, dass er insbesondere die Anreize der Empfängerländer möglichst wenig schädigt.

Bisher weniger erfolgreiche Bundesländer hätten damit sowohl die richtigen Anreize als auch die nötigen Anpassungsmöglichkeiten, um wirtschaftlich und beschäftigungswirksam aufzuschließen. Die Politik sollte sich daher nicht auf den bisherigen Reformen der föderalen Ordnung ausruhen, wenn sie es ernst mit dem Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse meint.

26 Vgl. B. Huber: Föderalismusreform bleibt weiter dringlich, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jg. (2005), H. 1, S. 14-17.